

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 29617CA

Inscrit le 15 décembre 2011

---

### Audience publique du 11 juillet 2013

**Appel formé par  
Monsieur ... ..,  
contre un jugement du tribunal administratif du 9 novembre 2011 (numéro  
27647 du rôle) ayant statué sur son recours dirigé contre des décisions du  
directeur de l'administration des services de secours  
en matière de stage**

---

Revu la requête d'appel inscrite sous le numéro 29617C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 15 décembre 2011 par Maître Jean-Marie BAULER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... .., ci-avant préposé-stagiaire auprès de l'administration des services de secours, actuellement salarié, demeurant à L-..., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 9 novembre 2011 (numéro 27647 du rôle) ayant déclaré non fondé son recours en annulation d'une décision qualifiée comme émanant du directeur de l'administration des services de secours relative à la non-prolongation de son stage, lui communiquée oralement le 31 décembre 2010, ainsi que d'une décision non datée qualifiée également comme émanant du même directeur concernant la non-organisation de son examen de fin de stage ;

Vu l'arrêt du 27 mars 2012 portant sursis à statuer jusqu'à ce que le tribunal ait définitivement toisé le recours entre parties, inscrit sous le numéro 28559 du rôle ;

Vu le jugement du tribunal administratif du 21 février 2013 (n° 28559 du rôle), entre-temps devenu définitif, et l'arrêt de la Cour de ce jour (n° 32295C du rôle) déclarant l'appel interjeté par Monsieur ... y relativement irrecevable pour cause de tardiveté ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Jean-Marie BAULER, et Madame le délégué du gouvernement Elisabeth PESCH en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 2 juillet 2013.

---

Par arrêté du 2 décembre 2009, le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, ci-après « *le ministre* », admit Monsieur ... .. au stage de préposé du service d'urgence de

l'administration des services de secours avec effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 « *pour une durée renouvelable d'une année* ».

Par courrier du 18 janvier 2010, indiquant quant à la date, par erreur, le millésime 2009, l'officier de sécurité de l'administration des services de secours sollicita auprès du Premier ministre, ministre d'Etat, pour compte de Monsieur ... une habilitation de sécurité au triple niveau OTAN, EU et LU – niveau Secret, étant donné que dans l'exercice de ses fonctions d'opérateur du Centre de Secours d'Urgence 112 il pouvait être amené à traiter des documents classifiés OTAN, EU, LU du niveau Secret. Différentes réunions eurent lieu au courant de l'année 2010, à partir desquelles l'obtention des habilitations de sécurité en question s'avérait être de plus en plus incertaine pour l'intéressé. La même incertitude affecta le renouvellement du stage de l'appelant, lequel, suite à deux réductions de stage obtenues de respectivement cinq et six mois devait par ailleurs normalement prendre fin le 31 janvier 2011.

Encore en date du 31 décembre 2010, un entretien eut lieu entre Monsieur ... et son supérieur hiérarchique direct, Monsieur ... ..., au sujet de la question de la prolongation de son stage au-delà du 31 décembre 2010.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 14 janvier 2011, Monsieur ... fit introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision non écrite de non-prolongation de son stage qui lui aurait été communiquée oralement par Monsieur ... sur instruction du directeur de l'administration des services de secours, ci-après « *le directeur* », et d'une décision de refus non datée qui émanerait du même directeur d'organiser son examen de fin de stage dans un délai utile tenant compte de sa réduction de stage de 11 mois pour qu'il pût obtenir sa nomination de fonctionnaire de l'Etat avec effet à partir du 1<sup>er</sup> février 2011.

Par jugement du 9 novembre 2011, le tribunal se déclara incompétent pour connaître du recours principal en réformation, tout en déclarant le recours subsidiaire en annulation irrecevable pour autant que dirigé contre une prétendue décision de refus d'organiser l'examen de fin de stage en temps utile. Pour le surplus, le tribunal déclara le recours en annulation recevable, mais non fondé. Il rejeta encore la demande en allocation d'une indemnité de procédure de Monsieur ... ainsi que la demande subsidiaire de l'Etat de voir prononcer un sursis à statuer, tout en condamnant le demandeur aux frais.

Pour ce faire, le tribunal constata d'abord que la loi ne prévoyait pas de recours en réformation en la matière. A partir des éléments du dossier tel qu'établis devant lui, le tribunal conclut à l'existence d'une décision de non-prolongation du stage au-delà du 31 décembre 2010, mais à l'absence d'une décision écrite ou orale de refus d'organiser l'examen de fin de stage.

Toujours à partir des éléments établis du dossier, le tribunal constata que la décision litigieuse de non-prolongation du stage avait été prise par le ministre, de sorte que le moyen d'incompétence de l'auteur fut rejeté.

Le tribunal analysa la décision litigieuse de ne pas prolonger le stage comme n'étant pas à qualifier de décision révoquant ou modifiant pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits, de sorte que les dispositions de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des

communes, ci-après « *le règlement grand-ducal du 8 juin 1979* », n'étaient pas appelées à trouver application. De même, le moyen tiré d'une violation de l'article 6 du même règlement grand-ducal du 8 juin 1979 concernant l'indication des motifs à la base de la décision critiquée fut écarté par le tribunal considérant la motivation fournie par le délégué du gouvernement comme étant suffisante.

Dans la mesure où le demandeur s'était limité à n'invoquer que des moyens de procédure et que le recours dirigé contre le refus d'accorder l'habilitation de sécurité de la part du Premier ministre, ministre d'Etat, du 1<sup>er</sup> février 2011, inscrit sous le numéro 28559 du rôle, n'avait à ce stade de la procédure pas d'incidence sur le bien-fondé du recours dont était saisi le tribunal, la demande subsidiaire formulée par la partie étatique de prononcer un sursis à statuer fut également rejetée par les premiers juges.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 15 décembre 2011, Monsieur ... fit entreprendre le jugement précité du 9 novembre 2011, dont il sollicita la réformation, sinon l'annulation dans le sens de voir annuler les décisions directoriales faisant l'objet du recours introductif de première instance.

L'appelant sollicita encore l'allocation d'une indemnité de procédure de 1.500.- € pour la première instance et du même montant pour l'instance d'appel.

Par arrêt du 27 mars 2012, la Cour décida de surseoir à statuer jusqu'à ce que le tribunal ait définitivement toisé le recours entre parties, inscrit sous le numéro 28559 du rôle.

A cet escient, la Cour estima qu'au-delà de toute discussion sur le bien-fondé des recours respectifs, la non-obtention d'une habilitation de sécurité, telle que demandée dès le 18 janvier 2010 pour compte de Monsieur ..., a de fait conflué dans la prise de la décision de non-renouvellement de son stage à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011 et plus loin dans la non-fixation d'une date d'examen de fin de stage jusque lors et que même si dès lors, tel que l'avaient analysé les premiers juges, l'appelant se limitait à invoquer des moyens de pure légalité à l'appui de son recours, il n'en restait pas moins que l'argument de non-délivrance des habilitations de sécurité sollicitées transparaissait à travers les argumentaires des deux parties tel un fil conducteur, du moins implicite.

Par jugement du 21 février 2013, le tribunal se déclara incompétent pour connaître du recours principal en réformation de Monsieur ... dirigé contre la décision du Premier ministre, Ministre d'Etat, du 1<sup>er</sup> février 2011 portant refus de lui délivrer une habilitation de sécurité au niveau « *secret OTAN* », « *secret UE* » et « *secret LUX* » et en qualité d'opérateur auprès du Central de Secours d'Urgences à l'Administration des Services de Secours, pour recevoir le recours subsidiaire en annulation dirigé contre la même décision ministérielle en la forme mais le dire non justifié au fond.

L'appel interjeté au nom de Monsieur ... le 16 avril 2013 contre ce jugement du 21 février 2013 a été jugé irrecevable pour cause de tardiveté suivant arrêt parallèle de la Cour de ce jour (n° 32295C) du rôle, de sorte que le jugement précité du 21 février 2013 est à considérer comme étant devenu définitif.

Pour arriver aux conclusions par lui tirées dans son jugement dorénavant définitif précité du 21 février 2013, le tribunal, après avoir cadré le contrôle du juge de l'annulation, estima que le Premier ministre avait valablement pu se baser sur l'ensemble des éléments lui

soumis, en application de l'article 15 de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité pour justifier la décision sous examen, sans commettre une erreur d'appréciation des faits de l'espèce et sans qu'il n'ait dépassé la marge d'appréciation dont il dispose pour prendre la décision afférente.

Le tribunal résuma les faits en question en ce que « *le demandeur a fait l'objet d'une condamnation par le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, chambre correctionnelle, en date du 10 octobre 2005, à une peine d'emprisonnement de 24 mois avec attribution du sursis intégral ainsi qu'à une amende de 1.800 € pour vols à l'aide d'effraction et de fausses clés, vols domestiques, abus de confiance, usage de faux, faux en écritures de commerce et recel. Il y a lieu de relever que deux des délits ayant fait l'objet de la condamnation par le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg avaient été commis au château de Senningen à une époque où le demandeur y travaillait comme soldat de garde. Par ailleurs, depuis l'engagement, en date du 1<sup>er</sup> janvier 2010, du demandeur en tant qu'opérateur auprès du Central de secours d'urgence à l'Administration des Services de Secours, il a fait l'objet de deux ordres de justification pour avoir commis des fautes plus ou moins graves au moment de l'alerte des services de secours provoquant des délais d'intervention élevés. Ainsi, le demandeur a reçu deux ordres de justification par le directeur de l'Administration des Services de Secours datés des 11 avril et 14 septembre 2010, par lesquels il lui fut reproché d'avoir agi en violation des articles 9 et 10 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat dans le cadre de l'exercice de sa fonction de préposé du service d'urgence. Il échet encore de relever qu'en date du 20 juillet 2006, le demandeur a fait l'objet d'une sanction disciplinaire de 8 jours d'arrêt de rigueur pour avoir eu un comportement scandaleux portant atteinte au prestige de l'armée. Un recours contentieux dirigé contre ladite décision disciplinaire a d'ailleurs été rejeté en dernière instance par un arrêt de la Cour administrative du 20 mars 2008, confirmant un jugement de première instance du 22 août 2007. Le ministre s'est encore basé sur un avis défavorable de la Commission du 25 janvier 2011, sur une appréciation négative du directeur du service de renseignement du 22 octobre 2010 qui est elle-même basée sur un avis négatif circonstancié de l'ANS du même jour* ».

Le tribunal estima enfin que sa conclusion n'était pas énervée par les considérations soulevées par le demandeur quant à des appréciations positives émises en sa faveur par des officiers de l'armée, étant donné que ces appréciations personnelles quant au travail accompli par lui au sein de l'armée luxembourgeoise ne sauraient être de nature à prouver que le Premier ministre ait dépassé la marge d'appréciation des faits lui soumis en refusant au demandeur l'habilitation de sécurité sollicitée.

Le jugement précité du 21 février 2013 étant désormais à considérer comme étant devenu définitif, les considérations y portées s'imposent à la Cour dans la mesure de l'absence d'obtention par Monsieur ... de l'habilitation de sécurité sollicitée aux trois niveaux visés, à savoir « *secret OTAN* », « *secret UE* » et « *secret LUX* ».

Dans son mémoire en réponse du 13 janvier 2012, le délégué du gouvernement a insisté sur le fait qu'en l'absence d'habilitation de sécurité, le ministre n'avait pas automatiquement prolongé l'arrêté d'admission au stage, de sorte qu'en date du 31 décembre 2011, sans habilitation de sécurité et sans nomination ministérielle ultérieure, la relation de travail entre Monsieur ... et l'Administration des Services de Secours avait cessé. Dans ce contexte, l'appelant rejoint le constat du tribunal dans son jugement dont appel, suivant lequel les explications fournies fin décembre 2010 à l'intéressé ne se limitaient pas à un simple

constat de l'expiration de l'arrêté d'admission au stage, mais comportaient une véritable décision administrative affectant sa situation en ce sens qu'il a été clairement informé d'une décision de ne pas prolonger son stage, malgré la possibilité offerte au ministre de le prolonger sur le fondement des dispositions de l'article 2 du statut général au regard des discussions ayant eu lieu entre parties.

L'appelant critique cependant le jugement dont appel en ce qu'il a déclaré irrecevable le deuxième volet du recours tenant à la non-organisation d'un examen de fin de stage dans son chef. Pour l'appelant, les deux décisions de ne pas prolonger le stage et de ne pas organiser un examen de fin de stage se trouvent intimement liées et ne vont pas l'une sans l'autre. Dès lors, le tribunal aurait dû retenir que le refus d'organiser l'examen de fin de stage en question constituait dans l'intention de l'administration une véritable décision et aurait dû déclarer le recours recevable en conséquence, ce deuxième volet de décision faisant éminemment grief à l'intéressé.

A partir des éléments de fait qui sont les mêmes que ceux soumis aux premiers juges, la Cour est amenée à rejoindre la conclusion du tribunal suivant laquelle une décision de non-organisation de l'examen de fin de stage pour l'appelant n'a été matérialisée ni par un écrit, ni de manière orale. A défaut de matérialisation d'une quelconque intention de l'administration de prendre une décision de refus d'organiser un examen de fin de stage en temps utile et au regard des contestations formelles de la partie étatique à cet égard, c'est dès lors à juste titre que les premiers juges ont retenu l'absence de pareille décision et ont en conséquence valablement déclaré le recours irrecevable sous ce volet.

Comme en première instance, l'appelant reprend en appel son argumentaire développé suivant les trois axes tenant à l'incompétence du directeur pour prendre la décision de non-prolongation du stage, à la violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 en ce qu'il n'aurait pas été entendu au préalable dans ses explications ainsi qu'à celle de l'article 6 du même règlement en ce que la décision critiquée ne serait point motivée.

Quant au moyen tiré de l'incompétence de l'autorité ayant pris la décision critiquée, l'appelant réitère que d'après l'article 2 du statut général, la compétence en la matière appartient au ministre et non point au directeur. Selon lui, l'information reçue le 31 décembre 2010 de la part de Monsieur ..., son supérieur hiérarchique de l'époque, s'entendait comme émanant du directeur. Par rapport au transmis du 4 janvier 2011 produit pour la première fois en annexe au mémoire en défense étatique de première instance, s'il émane certes du ministre, il ne pouvait cependant pas être valablement pris en considération pour ne pas avoir été adressé à l'intéressé. En tout état de cause, il serait à effet rétroactif.

Il convient de rappeler qu'en application de l'article 2 du statut général, pris en son alinéa 3), l'admission au stage a lieu tout d'abord pour une année.

Pour que le stage continue, il doit être prolongé.

En application de cet article, l'admission au stage de Monsieur ... a été faite par arrêté d'admission du 2 décembre 2009 précisant le terme du 31 décembre 2010 avec l'ajout que la durée du stage était d'un an « *renouvelable* ».

Tel que l'ont retenu à bon escient les premiers juges, la prolongation du stage ne constitue pas un droit acquis dans le chef du stagiaire, tout comme le caractère renouvelable ne se déploie pas de manière automatique.

Il est patent que la présente instance contentieuse aurait pu être évitée si, de manière transparente, l'employeur étatique avait mis les points sur les « i » avant le 31 décembre 2010 et si parallèlement la décision de refus en matière d'habilitation de sécurité, dépendant effectivement d'autres autorités, était intervenue en temps utile.

Cependant il est constant qu'il y a eu des pourparlers avec l'intéressé et que celui-ci s'est vu confirmer au plus tard le 31 décembre 2010 par Monsieur ..., son supérieur hiérarchique, qu'il n'y aurait pas, en l'état, de décision de prolongation de son stage et que celui-ci venait effectivement à terme le 31 décembre 2010.

Aujourd'hui, il est vrai de manière rétrospective, il devient patent que cette décision émanait du ministre, lequel, pas plus tard que le mardi 4 janvier 2011, exprima par écrit, pas directement à l'encontre de l'intéressé, que le stage de Monsieur ... ne serait pas prolongé.

Sur base de l'ensemble des éléments du dossier constants en cause, le tribunal a dès lors dégagé à bon escient que la décision de ne pas prolonger le stage est à considérer comme émanant du ministre et que le moyen d'incompétence proposé est dès lors également à écarter en instance d'appel.

Au niveau de la violation des dispositions de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, l'appelant insiste derechef pour dire que la décision litigieuse de non-prolongation de son stage n'est pas intervenue à son initiative. Devant être considérée comme ayant eu lieu en dehors de l'initiative de l'intéressé, cette décision aurait comporté qu'auparavant l'administré concerné fût entendu d'après les conditions figurant audit article 9. Tel n'aurait précisément pas été le cas. Dès lors, ledit article 9 ne se trouverait pas observé en l'occurrence.

Il vient d'être dégagé ci-avant à partir de l'alinéa 3) de l'article 2 du statut général que pour que le stage continue au-delà du 1<sup>er</sup> terme d'un an, il faut qu'il soit expressément prolongé suivant les conditions et modalités y prévues, le stage d'un an ayant été prévu comme étant simplement « *renouvelable* ». A partir de cette considération, les premiers juges ont pu valablement estimer que la décision de ne pas prolonger le stage ne constituait pas une décision révoquant ou modifiant pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits au sens de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

C'est encore à bon droit que les premiers juges ont retenu que la décision de non-prolongation du stage s'analysait non plus en une décision intervenue en dehors de l'initiative du demandeur, étant donné que précisément celui-ci ne figurait pas de manière absolument passive par rapport au processus décisionnel par ailleurs en cours. Dans la mesure où non seulement en filigrane, mais en arrière-fond, le maintien dans le stage de l'intéressé dépendait de l'obtention par lui de l'habilitation de sécurité demandée en son nom, la situation ne saurait être qualifiée comme étant appelée à se résoudre en dehors de l'initiative de l'intéressé, tel que l'ont encore retenu à juste titre les premiers juges.

Dès lors, sous le double aspect du caractère simplement « *renouvelable* » du stage et de la nécessité d'une habilitation de sécurité demandée, mais non obtenue, c'est à juste titre

que les premiers juges ont qualifié la décision de non-renouvellement du stage comme n'étant pas intervenue en dehors de l'initiative de l'intéressé.

Il y a dès lors lieu d'écarter également en appel le moyen réitéré, tiré de la violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

Au niveau de l'indication des motifs telle qu'exigée par les dispositions de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, il est constant que pour le moins en instance contentieuse, la partie publique a valablement fourni les éléments de motivation justifiant la non-prolongation du stage, tenant précisément à l'absence de délivrance à l'époque de l'habilitation de sécurité requise.

Si en première instance le tribunal a pu retenir que Monsieur ... s'était limité à argumenter sur un plan purement formel, la question se pose autrement devant la Cour dans la mesure où, à travers le jugement précité du 21 février 2013, entretemps devenu définitif, la décision de refus de délivrance de l'habilitation de sécurité dont s'agit, considérée suivant le triple niveau visé, ne saurait plus être valablement remise en cause.

Il suit de l'ensemble des éléments qui précèdent qu'en instance d'appel il y a lieu d'écarter également le moyen de l'appelant tiré d'une violation de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

L'appel n'étant justifié en aucun des moyens présentés, il y a lieu de le déclarer non fondé dans sa globalité et de confirmer le jugement dont appel, y compris en ce qu'il a débouté l'appelant de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure, demande réitérée en instance d'appel.

Eu égard à l'issue du litige, la demande en allocation de l'appelant d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel est à son tour à écarter.

#### **Par ces motifs,**

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause ;

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit non justifié ;

partant en déboute l'appelant ;

confirme le jugement entrepris ;

écarte la demande de l'appelant en allocation d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel ;

condamne l'appelant aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, vice-président,  
Serge SCHROEDER, premier conseiller,  
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu par le vice-président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier en chef de la Cour Erny MAY.

s. MAY

s. DELAPORTE

**Reproduction certifiée conforme à l'original.**

Luxembourg, le 24 décembre 2015

Le greffier en chef de la Cour administrative